



PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/73984>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-08 and may be subject to change.

Gst. 2008, 8: 8. CRvB 12-6-07. Handhavingsverordening, ambtshalve ontbindendverklaring, algemeen verbindend voorschrift, conversie. Toetsing aan verwoording van vaste beleidslijn. Aanvulling rechtsgronden, feiten. (Medemblik) m.nt. R.J.B. Schutgens

Gst. 2008, 8: 8. CRvB 12-6-07. Handhavingsverordening, ambtshalve ontbindendverklaring, algemeen verbindend voorschrift, conversie. Toetsing aan verwoording van vaste beleidslijn. Aanvulling rechtsgronden, feiten. (Medemblik) m.nt. R.J.B. Schutgens

Instantie: Centrale Raad van Beroep Datum: 12 juni 2007
Magistraten: mrs. Th. C. van Sloten, J.M.A. van der Kolk-Severijns Zaaknr: 06/3345WWB
en N.J. van Vulpen-Grootjans
Conclusie: - LJN: BA7288
Roepnaam: - Noot: R.J.B. Schutgens
Awb art. 1:3; Awb art. 4:81; Awb art. 4:84; Awb art. 8:69; Wet Werk en Bijstand art. 8a; Wet Werk en Bijstand art. 54; Wet Werk en Bijstand art. 58; Handhavingsverord. Medemblik 2004 art. 5; ambtshalve onverbindendverklaring a.v.v.; conversie onverbindend a.v.v.; toetsing aan verwoording van vaste beleidslijn; aanvulling van de rechtsgronden; aanvulling van de feiten

Essentie
|
Samenvatting
|
Snel naar: Partijen
|
Uitspraak
|
Noot

Essentie
Naar boven

Handhavingsverordening, ambtshalve ontbindendverklaring, algemeen verbindend voorschrift, conversie. Toetsing aan verwoording van vaste beleidslijn. Aanvulling rechtsgronden, feiten. (Medemblik)
Samenvatting
Naar boven

De Raad stelt vast dat door de gemeenteraad in de Handhavingsverordening regels zijn gesteld met betrekking tot de uitoefening van de in art. 58 en 59 WWB aan het College toegekende — discretionaire — bevoegdheid tot terugvordering en medeterugvordering van bijstand in de in die artikelen bedoelde gevallen. Daarmee heeft de gemeenteraad de in art. 8a WWB aan hem toegekende verordenende bevoegdheid overschreden.
Blijkens de tekst van deze — bij amendement ingevoegde — bepaling en blijkens de toelichting bij dat amendement (*Kamerstukken II* 2002/03, 28 870, nr. 12, p. 1) mag de desbetreffende verordening slechts betrekking hebben op (uitgangspunten voor) het financiële beleid en het financiële beheer bij de gemeente. Daaronder kan de inhoud van art. 5 Handhavingsverordening niet worden gebracht. Het voorgaande betekent dat art. 5 Handhavingsverordening verbindende kracht mist.

Gelet op het feit dat de Handhavingsverordening is vastgesteld op voorstel van het College en het College heeft aangegeven overeenkomstig art. 5 Handhavingsverordening te handelen, ziet de Raad vervolgens aanleiding deze bepaling te beschouwen als de verwoording van — (nog) niet in een beleidsregel als bedoeld in art. 1:3 lid 4 Awb (Algemene wet bestuursrecht) neergelegd — beleid van het College, ter invulling van de in art. 58 en 59 WWB aan het College toegekende discretionaire bevoegdheid.

Partij(en)

Naar boven

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonende te [woonplaats] (hierna: appellant), tegen de uitspraak van de Rechtbank Alkmaar van 3 mei 2006, 05/1975 (hierna: aangevallen uitspraak), in het geding tussen:

appellant

tegen

het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Medemblik (hierna: College)

Uitspraak

Naar boven

I. Procesverloop

Namens appellant heeft mr. W. Searle, advocaat te Hoorn, hoger beroep ingesteld.

Het College heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 1 mei 2007. Appellant is niet verschenen.

Het College heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. R.J. Boekel, advocaat van de gemeente Medemblik.

II. Overwegingen

De Raad gaat uit van de volgende in dit geding van belang zijnde feiten en omstandigheden. Appellant ontving met ingang van 14 augustus 1998 bijstand naar de norm voor een alleenstaande ingevolge de Wet werk en bijstand (WWB). Op 14 juni 2004 heeft de regiopolitie Noord-Holland Noord, district Westfriesland/Grootebroek, naar aanleiding van een melding van de woningbouw-vereniging, een onderzoek ingesteld in de woning van appellant, waarbij in de slaapkamer een hennepkwekerij is aangetroffen. In de woning van appellant waren twee plantenbakken met in totaal honderd hennepplanten aanwezig, vier assimilatielampen, vier transformatoren, een koolstof- en een luchtfilter alsmede een ventilator. Tegenover de politie heeft appellant verklaard de kwekerij ongeveer 11 weken geleden met geleend geld te hebben opgezet. Van de onderzoeksbevindingen en van het verhoor van appellant op 14 juni 2004 zijn processen-verbaal opgemaakt. Die bevindingen waren voor het College aanleiding om bij besluit van 11 april 2005 de bijstand van appellant over de periode van 29 maart 2004 tot en met 14 juni 2004 in te trekken en de over die periode ten behoeve van appellant gemaakte kosten van bijstand tot een bedrag van € 2.647,40 bruto van hem terug te vorderen. Bij besluit van 26 juli 2005 heeft het College het bezwaar tegen het besluit van 11 april 2005 ongegrond verklaard. Aan dit besluit ligt ten grondslag dat appellant de op hem rustende inlichtingenverplichting heeft geschonden, als gevolg waarvan het recht op bijstand niet kan worden vastgesteld.

Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het beroep tegen het besluit van 26 juli 2005 ongegrond verklaard.

Appellant heeft de juistheid van deze uitspraak in hoger beroep gemotiveerd bestreden.

De Raad komt tot de volgende beoordeling.

De Raad stelt vast dat door de politie in de woning van appellant een in werking zijnde hennepkwekerij is aangetroffen die, gelet op de omvang daarvan, als een professionele hennepkwekerij kan worden bestempeld, en dat appellant (het opzetten van) deze kwekerij

niet aan het College heeft opgegeven. Hiermee is gegeven dat appellant de op hem rustende wettelijke inlichtingenverplichting heeft geschonden. Anders dan appellant heeft betoogd, is hiervan niet pas sprake vanaf het moment dat uit de hennepkwekerij inkomsten worden verworven. Naar vaste rechtspraak wordt zowel het verrichten van activiteiten gericht op het starten van een hennepkwekerij als het exploiteren daarvan aangemerkt als een omstandigheid waarvan de belanghebbende redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kan zijn op het recht op bijstand en waarvan hij het College onverwijld mededeling moet doen, ongeacht of daaruit al inkomsten worden verworven.

Appellant heeft zijn stelling dat de hennepkwekerij nog geen inkomen had opgeleverd, niet onderbouwd met concrete en verifieerbare gegevens waaruit valt af te leiden wanneer hij daadwerkelijk met het opzetten van de kwekerij is begonnen, zoals gegevens over de datum waarop de voor het starten van de kwekerij benodigde apparatuur en planten zijn aangeschaft. De verklaring van appellant dat hij de kwekerij ongeveer 11 weken vóór 14 juni 2004 heeft opgezet, acht de Raad ontoereikend voor de conclusie dat geen sprake is geweest van in aanmerking te nemen inkomen. In dit verband overweegt de Raad dat een bedrijfsvoering gedurende 11 weken niet uitsluit dat uit de hennep teelt inkomsten worden verworven. Verder is op grond van de van NUON verkregen gegevens over het elektriciteitsverbruik in de woning van appellant aannemelijk dat de hennepkwekerij langer in bedrijf is geweest. Dat verbruik was namelijk over 12 maanden (van september 2003 tot september 2004) viermaal zo hoog als het voor een alleenstaande normaal te achten verbruik van 773 kWh in het jaar daarvoor. De Raad tekent hierbij aan dat er geen aanwijzingen zijn dat het hogere stroomverbruik aan andere oorzaken is toe te schrijven.

Gezien het voorgaande heeft het College zich naar het oordeel van de Raad terecht op het standpunt gesteld dat appellant de op hem rustende wettelijke inlichtingenverplichting heeft geschonden en dat als gevolg daarvan het recht op bijstand over de periode van 29 maart 2004 tot en met 14 juni 2004 niet kan worden vastgesteld. Hierin ligt besloten dat appellant over die periode geen recht op bijstand had. Het College was dan ook gelet op artikel 54, derde lid, aanhef en onder a, van de WWB bevoegd om over die periode tot intrekking van de bijstand over te gaan. De Raad ziet geen grond om te oordelen dat het College in dit geval niet in redelijkheid van zijn bevoegdheid tot intrekking gebruik heeft kunnen maken.

Uit het vorenstaande vloeit tevens voort dat aan de voorwaarden voor terugvordering op grond van artikel 58, eerste lid, aanhef en onder a, van de WWB is voldaan, zodat het College bevoegd was om tot terugvordering van de over die periode gemaakte kosten van bijstand over te gaan.

Artikel 5 van de op artikel 8a van de WWB berustende en door de raad van de gemeente Medemblik (hierna: gemeenteraad) op 16 december 2003 vastgestelde Handhavingsverordening Medemblik 2004 (hierna: Handhavingsverordening) luidt:

‘1. Het college vordert de kosten van bijstand boven een nader door het College vast te stellen bedrag terug in de gevallen die in de artikelen 58 en 59 van de wet zijn aangegeven, voor zover zich daartegen geen andere wettelijke regeling verzet.

2. De kosten van bijstand onder het in het eerste lid bedoelde bedrag worden wel teruggevorderd indien de inlichtingenplicht als bedoeld in artikel 17 eerste lid van de WWB binnen een periode van 12 maanden bij herhaling niet is nagekomen.

3. Van terugvordering kan worden afgezien indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. In welke situaties er sprake kan zijn van dringende redenen wordt door het College nader vastgesteld.

(...)

De Raad stelt vast dat aldus door de gemeenteraad in de Handhavingsverordening regels zijn gesteld met betrekking tot de uitoefening van de in de artikelen 58 en 59 van de WWB aan het College toegekende — discretionaire — bevoegdheid tot terugvordering en

medeterugvordering van bijstand in de in die artikelen bedoelde gevallen. Daarmee heeft de gemeenteraad de in artikel 8a van de WWB aan hem toegekende verordenende bevoegdheid overschreden. Blijkens de tekst van deze — bij amendement ingevoegde — bepaling en blijkens de toelichting bij dat amendement (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 870, nr. 12, blz. 1) mag de desbetreffende verordening slechts betrekking hebben op (uitgangspunten voor) het financiële beleid en het financiële beheer bij de gemeente. Daaronder kan de inhoud van artikel 5 van de Handhavingsverordening niet worden gebracht. De Raad acht in dit verband voorts van belang dat noch de tekst noch de toelichting enig aanknopingspunt bevat om te kunnen aannemen dat de wetgever heeft beoogd de gemeenteraad de bevoegdheid te geven door middel van de in artikel 8a van de WWB bedoelde verordening te interveniëren in de bij de artikelen 58 en 59 van de WWB aan het College van burgemeester en wethouders toegekende discretionaire bevoegdheid. Het voorgaande betekent dat artikel 5 van de Handhavingsverordening verbindende kracht mist. Gelet op het feit dat de Handhavingsverordening is vastgesteld op voorstel van het College en het College heeft aangegeven overeenkomstig artikel 5 van de Handhavingsverordening te handelen, ziet de Raad vervolgens aanleiding deze bepaling te beschouwen als de verwoording van — (nog) niet in een beleidsregel als bedoeld in artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) neergelegd — beleid van het College, ter invulling van de in de artikelen 58 en 59 van de WWB aan het College toegekende discretionaire bevoegdheid. Het College heeft op 14 juli 2004 het ‘Handhavingsbeleid Wet werk en bijstand’ vastgesteld. In artikel 5, onderdelen 6 en 7, welke zijn gebaseerd op het in artikel 5, derde lid, van de Handhavingsverordening neergelegde beleid, is onder meer als beleidsregel opgenomen dat als kruimelbedrag een bedrag van € 45,- kan worden aangenomen en dat van terugvordering wordt afgezien in individueel te beoordelen bijzondere en noodzakelijke gevallen.

Naar het oordeel van de Raad gaat dit beleid, althans voor zover het betreft de terugvordering van bijstand die het gevolg is van een herzienings- of intrekkingbesluit op grond van artikel 54, derde lid, aanhef en onder a, van de WWB in een situatie waarin — zoals in het geval van appellant — geen sprake is van recidive, de grenzen van een redelijke beleidsbepaling niet te buiten. Daarbij heeft de Raad mede betrokken het gegeven dat de artikelen 58 en 59 van de WWB zelf geen (nadere) inhoudelijke normering van de daarbij toegekende bevoegdheden bevatten.

In hetgeen appellant heeft aangevoerd ziet de Raad geen aanknopingspunt voor het oordeel dat het College niet in overeenstemming met zijn beleid(sregels) tot — volledige — terugvordering van appellant heeft besloten. In hetgeen appellant heeft aangevoerd ziet de Raad evenmin een grond voor het oordeel dat het College, met (overeenkomstige) toepassing van artikel 4:84 (slot) van de Awb, in afwijking van het beleid (geheel of gedeeltelijk) van terugvordering had moeten afzien.

Uit het vorenstaande vloeit voort dat het hoger beroep niet slaagt, zodat de aangevallen uitspraak voor bevestiging in aanmerking komt.

De Raad ziet geen aanleiding voor een veroordeling in de proceskosten.

III. Beslissing

De Centrale Raad van Beroep; Recht doende:

Bevestigt de aangevallen uitspraak.

Met noot van R.J.B. Schutgens

Naar boven

Naschrift:

Appellant in de onderhavige zaak ontvangt sinds 1998 bijstand. Bij een politiecontrole in juni 2004 blijkt hij in zijn slaapkamer een hennepkwekerij te exploiteren. Naar het oordeel van B&W van Medemblik (hierna: het College) had appellant dit op grond van art. 17 WWB (Wet werk en bijstand) moeten melden: het verwerven van extra inkomen met hennepkweek kan van invloed zijn op het recht op bijstand. Het College trekt de aan appellant toegekende bijstand in voor de periode vanaf het opzetten van de kwekerij tot aan het aantreffen daarvan door de politie (art. 54 lid 3° a WWB) en vordert het teveel uitgekeerde terug (art. 58 lid 1° a WWB). Appellant stelt tegen het intrekings- en het terugvorderingsbesluit tevergeefs bezwaar en beroep in. Hij voert als enige beroepsgrond aan, dat de nog niet zo lang geleden opgezette kwekerij nog geen inkomsten had opgeleverd, zodat terugvordering niet op zijn plaats zou zijn. Volgens de Centrale Raad blijkt uit door NUON aangeleverde gegevens over het elektriciteitsverbruik van appellant, dat aannemelijk is dat de hennepkwekerij veel langer in bedrijf is geweest dan appellant heeft gesteld. De kwekerij zal dus wel degelijk geld hebben opgebracht. Terugvordering was geenszins onredelijk.

Deze noot concentreert zich op de beoordeling van het terugvorderingsbesluit door de Centrale Raad. Zonder dat appellant daar expliciet om vraagt (zie punt 6), toetst de Centrale Raad of de terugvordering in overeenstemming is met het terugvorderingsbeleid van de gemeente Medemblik. Dit beleid is vastgelegd in de Handhavingsverordening Medemblik 2004 en daarop gebaseerde nadere regels van het College, volgens welke bij dringende redenen van terugvordering kan worden afgezien. De verordening en de bijbehorende nadere regels worden door de Centrale Raad eerst ambtshalve onverbindend verklaard (punt 2). Vervolgens past de Centrale Raad een kunstgreep toe, die verwant is aan conversie van een a.v.v. in een beleidsregel (punt 3), maar die een iets andere vorm aanneemt (punt 4), waardoor de Raad het terugvorderingsbesluit toch aan de onverbindend verklaarde regels kan toetsen (punt 5). Deze werkwijze is burgervriendelijk en pragmatisch, maar dogmatisch lastig te verklaren (punt 6).

2

Krachtens art. 8a WWB stelt de gemeenteraad bij verordening regels ter bestrijding van bijstandsmisbruik. De Medemblikse Raad heeft op grond van dit artikel de ‘Handhavingsverordening Medemblik 2004’ vastgesteld. Art. 5 van deze verordening normeert de terugvorderingsbevoegdheid van het College (art. 58 WWB). Art. 5 Handhavingsverordening delegeert aan het College de bevoegdheid om nadere regels te stellen over eventuele dringende redenen om teveel betaalde bijstand niet terug te vorderen. De verordeningsbevoegdheid van art. 8a WWB strekt — in de interpretatie van de Centrale Raad — niet zover, dat de raad regels zou mogen geven voor de wijze waarop het college zijn rechtsreeks op art. 58 WWB gebaseerde terugvorderingsbevoegdheid moet uitoefenen. (CRvB 30 januari 2007, JB 2007/63). De Centrale Raad verklaart dit artikel van de Handhavingsverordening (en daarmee ook de daarop gebaseerde nadere regels van het College) ambtshalve onverbindend. Zoals bekend, toetst de bestuursrechter alleen ambtshalve aan rechtsregels die van openbare orde zijn. Bevoegdheids- en ontvankelijkheidskwesties zijn van openbare orde. Recent tekent zich een ontwikkeling af waarbij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State de verbindendheid van a.v.v. is gaan beschouwen als een bevoegdheidskwestie die dus van openbare orde is. De Afdeling toetst daarom ambtshalve of een a.v.v. verbindt, zie ABRvS 5 juli 2006, Gst. 2006, 117 (m.nt. Sillen); ABRvS 9 augustus 2006, Gst. 2006, 116 (m.nt. Teunissen), AB 2006, 366 (m.nt. Sillen); zie ook ABRvS 3 mei 2006, JB 2006/189 (m. nt. F.A.M.S.). De hier geannoteerde uitspraak van de Centrale Raad past bij deze ontwikkeling. (Overigens toetst het College van Beroep voor het bedrijfsleven niet ambtshalve of een a.v.v. verbindt, zie CBB 19 oktober 2007, JB 2007/236 (m.nt. Sillen).) De ambtshalve onverbindendverklaring in de onderhavige uitspraak zou wellicht ongunstig voor appellant kunnen uitpakken: de onverbindende bepalingen

bevatten immers een hardheidsclausule. De vraag is of het terugvorderingsbesluit via een omweg niet toch aan deze potentieel begunstigende regels kan worden getoetst.

3

Kunnen de onverbindendverklaarde bepalingen misschien worden geconverteerd in beleidsregels? De gepubliceerde rechtspraak geeft spaarzame voorbeelden te zien van conversie van een onverbindend a.v.v. in een beleidsregel. Het gaat daarbij om besluiten, die als a.v.v. niet geldig zijn, ófwel omdat er een formeel aan gebrek kleeft, óf omdat de auteur niet bevoegd was om a.v.v. vast te stellen; maar waarvan de inhoud niet in strijd is met hoger recht. Voorwaarde voor conversie is steeds, dat de auteur van het onverbindende a.v.v. wél bevoegd was om een beleidsregel met dezelfde inhoud vast te stellen. Bij de gepubliceerde voorbeelden van conversie is het steeds zo, dat een bestuursorgaan voor uitoefening van een eigen, discretionaire bevoegdheid nadere normen geeft in een besluit dat is bedoeld als a.v.v. Als dat a.v.v. onverbindend is vanwege een bevoegdheids- of vormgebrek, kan het geconverteerd worden in een beleidsregel, omdat het bestuursorgaan vanwege zijn discretionaire uitvoeringsbevoegdheid dezelfde regels ook in een beleidsregel had kunnen vastleggen (art. 4:81 Awb). Zie bijvoorbeeld en CRvB 28 april 1994, JB 1994/263 (m.nt. BvM/MAH); Rb. Zutphen 18 februari 1997, JB 1997/124; Rb. Dordrecht 4 juni 1999, JB 1999/184 (m.nt. R.J.N.S) en ABRvS 31 januari 2007, Gst. 2007, 138 (m.nt. Kessen, punt 5). De Medemblikse Raad had zijn verordenende bevoegdheid ex art. 8a WWB overschreden. De bevoegdheid tot terugvordering kwam krachtens de wet toe aan het College, en niet aan de Raad (art. 58 WWB). De Raad beschikte dus niet over een eigen (uitvoerings)bevoegdheid waarop de bevoegdheid tot het vaststellen van beleidsregels gebaseerd kon worden (4:81 lid 1 Awb). De bevoegdheid tot het geven van beleidsregels voor een ander ambt moet altijd uitdrukkelijk zijn toegekend (art. 4:81 lid 2 Awb). Dat was niet het geval. De Medemblikse Raad was dus evenmin bevoegd, om in plaats van de onverbindende verordeningsbepaling een beleidsregel voor het College vast te stellen. De ambtshalve onverbindendverklaarde verordening kon niet worden geconverteerd in een beleidsregel.

4

Dan komt de kunstgreep van de Centrale Raad. Hij constateert, dat de raadsverordening was vastgesteld op voorstel van het College (art. 160 lid 1 sub b Gemw). Bovendien neemt het College naar eigen zeggen de onverbindende regels steeds tot uitgangspunt voor zijn terugvorderingsbeleid. Die twee factoren samen maken, dat de Centrale Raad de onverbindende bepaling kan opvatten als verwoording van (nog) niet in een beleidsregel als bedoeld in art. 1:3 lid 4 Awb neergelegd beleid van het College, ter invulling van zijn in de WWB toegekende discretionaire bevoegdheid. De Centrale Raad toetst het terugvorderingsbesluit aan deze in de onverbindende verordening verwoorde beleidslijn.

5

In het Medemblikse geval is het onverbindende a.v.v. de ‘verwoording’ van een beleidslijn, die materieel als beleidsregel kan worden toegepast, maar die niet goed in het besluitstramien van de Awb past. De Centrale Raad omschrijft deze verwoording daarom als (nog) niet in een beleidsregel als bedoeld in de Awb vastgelegd beleid. De Centrale Raad converteert de onverbindende raadsverordening dus in een (quasi-)beleidsregel van het College, waaraan hij het terugvorderingsbesluit kan toetsten.

Eerst wordt gezien, of dit beleid in abstracto door de beugel kan, wat inderdaad het geval is. Vervolgens beoordeelt de Centrale Raad, of de gronden die appellant heeft aangevoerd, aanleiding geven om te oordelen dat het terugvorderingsbesluit niet in overeenstemming is met het beleid, neergelegd in de onverbindende regels. Ook dit is niet het geval. Tot slot overweegt de Centrale Raad, dat er geen aanleiding bestaat om art. 4:84 Awb analoog toe te passen.

6

Wat hiervan te denken? In de onderhavige uitspraak had noch appellant, noch verweerder de eventuele onverbindendheid ter sprake gebracht. Dat zal niet verbazen: verweerder heeft de verordening zelf mede vastgesteld en past haar al enige tijd toe; appellant heeft potentieel baat bij toepassing van de hardheidsclausule. Tegen deze achtergrond getuigen de quasiconversie en de daarop volgende toetsing van een pragmatische en burgervriendelijke aanpak. Ambtshalve onverbindendverklaring van a.v.v. kan voor een appellant vervelend uitpakken als dat a.v.v. potentieel begunstigend was. Zeker in een tweepartijengeding tussen de overheid en één burger, kan een dergelijke ambtshalve onverbindendverklaring voor de burger zuur zijn. Als de Centrale Raad had volstaan met onverbindend verklaren, was dat voor appellant wellicht onbevredigend geweest: de indruk had kunnen ontstaan, dat door de onverbindendverklaring een voor hem mogelijk gunstige toepassing van de hardheidsclausule onmogelijk is geworden.

De Centrale Raad komt de appellant op een tweede punt tegemoet. Appellant voert als enige beroepsgrond aan, dat zijn hennepkwekerij nog geen geld had opgebracht, zodat terugvordering van zijn bijstand onredelijk zou zijn. De Centrale Raad constateert dat uit het feitenmateriaal aannemelijk wordt, dat de kwekerij wel heeft gerendeerd. De Centrale Raad had het daar bij kunnen laten. Niettemin gaat hij na, of er gronden zijn om het terugvorderingsbesluit wegens strijd met de (quasi-)beleidsregels te vernietigen.

Waarschijnlijk moeten wij dit zo zien, dat de Centrale Raad de beroepsgrond van appellant — ‘ik had met mijn kwekerij nog niets verdiend, dus het is onredelijk om bijstand terug te vorderen’ — vertaalt in een beroep op toepassing van de hardheidsclausule die in de beleidsverwoording is vastgelegd. Aldus vult de Centrale Raad ambtshalve de gronden van het beroep aan (art. 8:69 lid 2 en 3 Awb, zie hierna). Deze aanvulling van de gronden is bijzonder. Het is al niet helemaal duidelijk in hoeverre bestuursrechters de beroepsgronden kunnen aanvullen met ‘echte’ beleidsregels. In casu wordt zelfs aangevuld met quasibeleidsregels.

Volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak is de bestuursrechter ‘niet gehouden’ om de gronden van een beroep ambtshalve aan te vullen met (echte) beleidsregels, omdat deze geen recht zijn in de zin van art. 8:69 lid 2 Awb, zie ABRvS 25 februari 2004, AB 2004, 286. De overweging, dat de rechter ‘niet gehouden’ is tot deze aanvulling, doet vermoeden dat hij daartoe wel bevoegd is. (Ortlep, ‘De Afdeling en de dienende burger’, JBPlus 2004, p. 265). De Centrale Raad heeft bij mijn weten geen recente uitspraak gedaan over het ambtshalve aanvullen van een beroep met beleidsregels. Er is wel een oudere uitspraak met de strekking dat die bevoegdheid bestaat: CRvB 17 maart 1998, 96/9264 (te kennen uit Ortlep 2004, p. 260). Als beleidsregels, zoals de Afdeling meent, inderdaad geen recht zijn, behoren zij tot de feiten. Krachtens art. 8:69 lid 3 Awb ‘kan’ de rechter een beroep feitelijk aanvullen. Mocht een beleidsregel ter kennis komen van de rechter, dan is deze dus krachtens 8:69 lid 3 bevoegd het beroep feitelijk aan te vullen met een beroep op deze beleidsregel. Zo bezien is aanvulling met beleidsregels inderdaad een bevoegdheid, maar geen verplichting van de rechter (deels vergelijkbaar: Crommelin, Het aanvullen van de rechtsgronden (2007), p. 378. Crommelin ziet deze vorm van aanvulling echter — mijns inziens ten onrechte — als een verplichting voor de rechter). Let wel: er moet dubbel worden aangevuld. Eerst vult de rechter krachtens art. 8:69 lid 3 Awb het beroep aan met een beleidsregel; daarna vult hij krachtens 8:69 Awb lid 2 de rechtsgronden van het beroep aan, door te toetsen of het besluit in overeenstemming is met de als feit aangevulde beleidsregel. De verplichting voor het bestuursorgaan om beleidsregelconform te handelen is immers een rechtsgrond (gebaseerd op art. 4:84 Awb; het gelijkheidsbeginsel en/of het rechtszekerheidsbeginsel).

In onderhavige uitspraak vult de Centrale Raad het beroep niet aan met een echte beleidsregel, maar met in een quasibeleidsregel verwoord beleid. Ook de aanvulling van de beroepsgronden met deze quasibeleidsregel is een vorm van aanvulling van de feiten, art.

8:69 lid 3 Awb. Juridisch bindt deze quasibeleidsregel op grond van de beginselen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid.

De uitspraak zit dogmatisch vrij lastig in elkaar. Het probleem ontstaat overigens door de ambtshalve onverbindendverklaring van een potentieel begunstigende regeling. Zeker in een geding als het onderhavige, waarin geen derdebelanghebbende is betrokken, is het begrijpelijk dat een enigszins burgervriendelijk ingestelde bestuursrechter gaat zoeken naar een 'truc' om het besluit toch aan het ambtshalve onverbindendverklaarde, maar potentieel begunstigende a.v.v. te toetsen. Een op punten vergelijkbaar geval speelde in Utrecht, zie CRvB 30 januari 2007, JB 2007/63.

R.J.B. Schutgens, sectie staatsrecht, Radboud Universiteit Nijmegen.

Copyright © Kluwer 2012
Kluwer Online Research

Dit document is gegenereerd op 09-07-2012

Op dit document zijn de algemene leveringsvoorwaarden van Kluwer van toepassing.